

AGOSTINO PORRETTO

*(Direttore dell'Assessorato Turismo, Comunicazioni e Trasporti
della Regione Siciliana)*

**RIFORMA DEL TPL, PIANO REGIONALE DEI TRASPORTI E
PROMOZIONE DEL TURISMO NELLA REGIONE SICILIANA**

Premesse.

Il turismo comporta sempre l'utilizzazione di mezzi di trasporto.

Tale constatazione evidenzia che questa attività è caratterizzata principalmente dalla mobilità e che il settore dei trasporti assume, conseguentemente, una rilevanza fondamentale per il turista. Il sistema dei trasporti di un'area regionale e/o di un intero paese generatore-beneficiario di flussi turistici, influenza (positivamente o negativamente) l'attività turistica sia dal punto di vista statico, con la disponibilità di adeguate infrastrutture di comunicazione, sia dal punto di vista dinamico, con i servizi di trasporto.

Anche se in realtà il turismo rappresenta soltanto una quota del settore dei trasporti tuttavia la maggior parte dei vettori riconosce a questo segmento di mercato una notevole importanza e significatività al punto da giustificare ampiamente ogni iniziativa finalizzata ad incentivarne la crescita e l'espansione.

Il trasporto, pertanto, come parte integrante del sistema turistico rende possibile e vincola lo sviluppo del turismo, in quanto la riduzione dei tempi, la maggiore possibilità di raggiungere località turistiche lontane, una estesa dotazione infrastrutturale, una politica tariffaria più favorevole ed il crescente adeguamento dei servizi di trasporto rappresentano sicuramente una condizione essenziale ed

irrinunciabile per un ampliamento degli orizzonti dello sviluppo delle attività turistiche.

Lo sviluppo dei vari mezzi di trasporto ha inciso notevolmente anche sulle strutture delle attività turistiche provocando profondi mutamenti nella concezione delle vacanze.

Il diffondersi del mezzo automobilistico ha incentivato la crescita del campeggio mentre lo sviluppo del trasporto aereo, facilitando il raggiungimento di località lontane, ha creato spesso nuovi mercati rappresentati dai viaggi a lungo raggio che hanno risolto, anche se spesso solo in parte, il problema della stagionalità nella pratica di numerose offerte turistiche.

Ecco, quindi, che le zone turistiche maggiormente dotate di infrastrutture e di servizi/sistemi di comunicazione efficienti hanno registrato un crescente aumento del numero dei turisti, e ciò ha favorito sicuramente lo sviluppo delle economie locali anche attraverso il rilancio del settore artigianale e commerciale.

Quindi, esiste uno stretto rapporto fra sistema di trasporti inteso nel duplice profilo, infrastrutturale (la rete) e di servizio (organizzazione e gestione delle reti) e turismo, nel senso che il primo influenza la domanda turistica con riferimento alla scelta della destinazione, determina il grado di accessibilità delle diverse aree turistiche in termini di tempi e costi dello spostamento e, a parità di offerta, orienta la domanda a scegliere e privilegiare le aree con il minor costo di accessibilità.

Da tutto questo si evidenzia la necessità di promuovere il risanamento del sistema trasportistico meridionale e in maniera particolare della Sicilia finalizzato per lo più a chiudere le diverse maglie della rete attraverso una serie di interventi nell'ambito di specifici progetti di sviluppo delle attività locali.

Così, insieme ai problemi legati al traffico delle merci connesso alla nuova geografia economica del Mezzogiorno, fra tradizione (agricoltura e attività manifatturiera) e nuove opportunità (agriturismo e turismo inteso nell'accezione più ampia del termine) emerge la necessità di valorizzare anche attraverso l'ammodernamento del sistema trasporti uno dei grandi potenziali economici inespressi del Sud del Paese, e della nostra Regione in particolare, le attività

turistiche, partendo da una chiara presa di coscienza finora insufficiente. Negli ultimi anni le nuove tendenze del mercato turistico sempre più diversificato e rinnovato, consapevole della ricchezza disponibile ma non ancora fruibile, hanno determinato una nuova domanda di qualità che vede proprio nei sistemi di collegamento e di servizi annessi una delle leve fondamentali di rilancio delle attività turistiche.

Il prodotto turistico Sicilia – Usufruibilità.

La Sicilia costituisce per il turista una destinazione a se stante presentando sia una consistente offerta culturale sia una notoriamente ampia offerta balneare ed ambientale. Il problema dell'accessibilità va dunque visto in relazione alle diverse tipologie di trasporto dal momento che ciascuna di esse trova segmenti di mercato turistico significative.

L'accessibilità stradale e ferroviaria all'Isola è connessa alla definizione di una infrastruttura per l'attraversamento stabile dello Stretto di Messina, questione di cui si discute da parecchio tempo pur con alterne intensità ed orientamenti; in merito si impone, come non più differibile, un pronunciamento definitivo ed univoco del Governo nazionale sulla fattibilità tecnico-economica del manufatto per il quale sussiste un forte interesse da parte di investitori privati a livello internazionale.

L'accessibilità aerea presenta aspetti problematici particolarmente nella fascia meridionale dell'Isola che oltre a mancare di una adeguata struttura aeroportuale, risulta carente di collegamenti stradali e ferroviari veloci di raccordo con gli impianti aeroportuali di Palermo, Catania e Trapani; questi ultimi, a loro volta, denunciano insufficienza infrastrutturale specie in considerazione dell'incremento dei flussi di traffico, buona parte dei quali attribuibili a movimenti turistici che registrano considerevoli aumenti.

L'accessibilità marittima è palesemente connessa alla rete di porti a destinazione turistica di cui la maggior parte risulta inad-

guata per una domanda anche estera che esige un livello infrastrutturale e di servizio più elevato.

L'accessibilità e l'infrastrutturazione per il turismo interno evidenziano, pertanto, aspetti problematici in relazione a:

- un pieno e veloce collegamento delle località costiere;
- un più facile raggiungimento delle aree interne con quelle costiere;
- l'accessibilità delle principali aree urbane che risentono di una elevata congestione (PA-ME-CT);
- la mobilità interna ai poli e alle aree turistiche più sviluppate.

Ora, tenendo presente che il vero nodo principale per l'offerta turistica isolana è rappresentato dalla necessità di valorizzare la potenzialità del sistema, ovvero sviluppare una più intensa interconnessione tra i suoi poli contribuendo in tal modo a collegare al "sistema" e, quindi, a rilanciare anche località definite sotto il profilo turistico "minori", in questa prospettiva risulta ancora più accentuato il ruolo attribuito ad un moderno sistema di trasporti e segnatamente di quelli interni, il cui potenziamento dovrà tendere a:

- collegare l'offerta dell'area meridionale con quella più sviluppata dell'area settentrionale e di quella orientale;
- favorire la distribuzione dei flussi turistici anche verso le aree interne o comunque verso le costiere meno congestionate;
- facilitare l'accesso della domanda estera o nazionale tramite più rapidi collegamenti con i poli di destinazione;
- qualificare ulteriormente per un mercato internazionale le località turistiche più rinomate attraverso un alleggerimento della congestione.

Vanno perciò previsti per il raggiungimento di tale obiettivo interventi sia sulla rete viaria (completamento della rete autostradale e realizzazione di assi di scorrimento veloce che consentano il collegamento fra le località costiere e tra queste ultime e le zone interne), sia su quella ferroviaria individuando un programma di ammodernamento e velocizzazione di alcuni itinerari ferroviari che possano consentire la creazione di una rete di collegamenti veloci e competitivi fra i principali capoluoghi di provincia.

L'infrastrutturazione portuale da diporto andrà potenziata per il mercato turistico attraverso la creazione di un sistema di porticcioli, alcuni dei quali in grado di offrire una ricettività qualificata nel livello di dotazione e dei servizi.

Ma accanto al sistema della mobilità tradizionale la Sicilia offre, altresì, alcune potenzialità di mobilità turistica specifica la cui valorizzazione andrebbe attentamente verificata ed approfondita. Ci si riferisce ad alcune potenzialità ferroviarie, relative a tratte già chiuse all'esercizio o passibili di soppressione che dalla valorizzazione turistica potrebbero trarre valido motivo di riapertura o di sopravvivenza; si rammenta, a tal proposito, la situazione dei trenini della Circumetnea laddove questi ultimi non assolvono più una funzione metropolitana o suburbana, alla linea Alcantara-Randazzo, la cui sopravvivenza va inquadrata nella collocazione della linea stessa in un circuito funzionale diverso dall'attuale, alla linea archeologica Castelvetro-Ribera, alla Noto-Pachino, alla Valle del Simeto e alle sue città medievali. Trattasi di linee ferroviarie il cui riutilizzo per finalità turistiche contribuirebbe sicuramente ad una ulteriore valorizzazione in chiave naturalistica delle zone attraversate, di incomparabile bellezza.

Questi brevi cenni credo siano di per sé sufficienti a dimostrare come sia fondamentale per la nostra Regione il comparto dei trasporti e, pertanto, come sia irrinunciabile un organico potenziamento del settore se veramente si vogliono assecondare quelli che sono i sentieri naturali dell'economia isolana, lo sviluppo del turismo, l'agricoltura pregiata, l'industria di trasformazione, etc. È indispensabile eliminare i punti di strozzatura nei collegamenti interni ed accelerare ed ampliare le possibilità di percorrenza delle attuali linee di traffico avendo presente in ambedue i casi che l'obiettivo ultimo rimane sempre quello di accrescere il grado di mobilità di risorse e di persone sia con riferimento ai tempi di percorrenza che con riferimento ai costi del trasporto.

La *connection* turismo-trasporti è perciò essenziale al buon successo delle località turistiche, soprattutto quando si parla di quelle del Sud, maggiormente distanti dai luoghi decisivi della domanda turistica.

Oggi il Sud si muove nell'economia come nel sociale; la fine dell'intervento straordinario ha messo forse fine ad un eccesso di progettualismo. Si tratta di partire da questa constatazione per compiere un passo successivo tanto più che la fine dell'intervento straordinario ha fatto entrare il Sud in una salutare fibrillazione; si coglie, infatti, una gran voglia di fare che assume le forme più varie, dalla spinta del singolo imprenditore alla nascita di nuove aziende, dallo sviluppo delle tante forme associative alla nascita di numerosi patti territoriali.

L'imprenditorialità turistica è sempre stata sino ad oggi in un certo qual modo residuale, cresciuta cioè su quei beni naturalmente a disposizione come il sole, il mare e la montagna. Questa forma di residualità delle risorse non basta più, è necessario fare un salto avanti significativo e tale salto deve essere opportunamente accompagnato da modalità che non sono più quelle dell'intervento straordinario; la cultura della residualità deve diventare a tutti gli effetti cultura industriale dei servizi. Da questi presupposti discendono come logici corollari:

- sviluppare la logica dei servizi attorno la risorsa spontanea;
- sviluppare l'industrializzazione del turismo rispetto alla tradizione artigianale;
- sviluppare un Mezzogiorno turistico plurispecializzato;
- creare un efficiente sistema di trasporti, fattore indispensabile per uno sviluppo razionale del turismo.

Origina da queste considerazioni come ormai sia diventata indifferibile, se si vuole effettivamente modernizzare il sistema Sicilia, promuovendone lo sviluppo, e in questa direzione l'Assessorato si sta muovendo, l'esigenza che la nostra Regione si doti di un moderno ed efficace strumento di programmazione che stabilisca linee guida ed indirizzi per l'avvio di una organica politica nel settore, la quale riesca ad affermare accanto al principio peculiare dell'integrazione modale - sia a livello di rete, sia a livello di sistema sul territorio regionale - quella della analoga integrazione nel sistema nazionale ed internazionale attraverso un'adeguata azione propositiva.

La sua adozione deve considerarsi prioritaria non soltanto per motivi formali (gli strumenti legislativi già predisposti o *in fieri*) – quali la l.r. n. 68/83 che sancisce espressamente l’obbligo per l’esecutivo regionale di approvare il Piano Regionale Trasporti, nonché l’avvio delle procedure di emanazione delle norme di attuazione dello Statuto Siciliano per il recepimento degli orientamenti e principî organizzativi e gestionali in tema di TPL – ma anche per motivi sostanziali, dal momento che il comparto trasporto, come già detto, è da annoverarsi tra i grandi fattori di sviluppo e quindi va considerato una precondizione di quest’ultimo.

Un Piano dei Trasporti che definisca una progettualità nel settore da far valere nelle scelte e nella definizione delle strategie di politica nazionale evitando così, come è avvenuto fino ad oggi, che la nostra Regione sia costretta a subire quanto stabilito centralmente, proprio per la mancanza di un forte potere contrattuale e di chiari riferimenti programmatici tali da consentire la formulazione di precise scelte progettuali da opporre o quantomeno coordinare a quelle di tipo macro.

L’aspetto qualificante che costituisce al tempo stesso la vera grande scommessa di tale attività di pianificazione, è rappresentato proprio dalla riorganizzazione del comparto della mobilità interna tenuto presente che, con riferimento alla collegabilità dell’Isola con l’esterno, per i collegamenti a largo raggio appare scontato che una posizione di *leadership* spetta senz’altro al vettore aereo. Vi può essere un segmento particolare del mercato turistico, quale è quello del turismo motorizzato, che trova una maggiore convenienza per i suoi spostamenti a privilegiare altre modalità di trasporto, quale quella marittima e lo stesso trasporto ferroviario che proprio per soddisfare esigenze sempre più diversificate propongono un’offerta di servizi variegata che tiene conto delle diverse istanze.

A prescindere però da questa componente turistica che ha esigenze particolari, l’accessibilità dall’esterno della nostra Regione viene garantita in larga parte dal vettore aereo, il solo che può ridurre la condizione di estrema marginalità della stessa dai contesti economico-produttivi nazionali ed esteri.

La mobilità, fattore chiave dell'economia e della qualità della vita, è una realtà che ogni cittadino vive sulla propria pelle. Mobilità nelle aree urbane come pure fra centri vicini. La domanda di mobilità ha subito profonde trasformazioni dovute all'aumento del benessere nonché ai mutamenti dell'ubicazione delle attività insediate sul territorio che hanno fatto accrescere l'esigenza di spostamenti giornalieri: una mobilità necessaria che troppo spesso, a causa del mancato coordinamento tra le diverse modalità di trasporto si traduce in immobilità. Il sistema generale di trasporto nel nostro Paese si è sviluppato in modo irrazionale e incoerente concepito come una sommatoria di diverse modalità di trasporto senza tenere conto delle possibili sinergie con gli altri sistemi di trasporto concorrenti; le reti di trasporto infatti, salvo rare eccezioni, sono il risultato di aggregazione nel tempo di linee nate senza uno schema di rete, con evidenti duplicazioni di percorsi, scarsa attenzione alla regolarità del servizio, privilegiando cioè, nel complesso, più un servizio composto da diverse linee diffuse sul territorio, ma di scarsa qualità singola, piuttosto che un servizio che privilegi un sistema ad un altro.

Pertanto il rilancio del trasporto pubblico locale, inteso tecnicamente come quel sistema integrato di trasporto collettivo a servizio di una domanda di mobilità a breve percorrenza, che oggi versa in uno stato di crisi funzionale economica e gestionale, si appalesa quanto mai indispensabile e dovrà trovare una collocazione prioritaria nella definizione dell'elaborato progettuale di PRT. Ciò per rendere più produttive le esigue risorse destinate al comparto, e anche per raggiungere gli obiettivi in materia di ambiente e sicurezza sanciti nelle Convenzioni internazionali di Kyoto e Bruxelles, senza contare l'obiettivo, certamente non secondario, di una maggiore vivibilità delle città dal punto di vista sia dell'innalzamento della qualità della vita che dell'innalzamento della competitività complessiva dell'intero sistema regionale.

La situazione di grave crisi in cui versa oggi il comparto trova la sua causa principale nella peggiore qualità del servizio di trasporto collettivo rispetto a quello privato; in buona sostanza i servizi di TPL, nati come servizi sociali di bassa qualità, non sono riu-

sciti ancora a trasformarsi adattandosi alle mutate condizioni del sistema generale isolano.

È necessario quindi un forte salto di qualità che può essere compiuto basandosi sull'azione congiunta di diversi fattori di sviluppo ed innovazione che possono distinguersi in:

- fattori esterni: cultura urbana e maggiore attenzione all'uso dell'autovettura privata;
- fattori interni: trasformazione dell'assetto istituzionale, una maggiore attenzione agli utenti e alla qualità del servizio, investimenti nel settore, sviluppo tecnologico, maggiore attenzione alla produttività e all'efficienza dei fattori dell'offerta di trasporto, sviluppo della ricerca e formazione.

Per quanto concerne l'assetto istituzionale sicuramente la riforma legislativa del TPL prevista dal D.Lgs. 422/97 va colta ed apprezzata sicuramente per la sua portata profondamente innovativa a cominciare dalla gravidanza politica della stessa, rappresentando un tassello importante di quel processo finalizzato alla costruzione del federalismo amministrativo, delineato dalla stessa legge delega 15.3.1997 n. 59 (legge Bassanini 1) in un comparto, quello per l'appunto del trasporto di interesse regionale e locale che rappresenta soltanto una componente, sia pure significativa, di quelle "attività economiche ed industriali" locali il cui riassetto assume oggi carattere di pressante attualità. Un decentramento imperniato sul principio di sussidiarietà, i cui ambiti per la nostra Regione rivestono carattere residuale proprio in considerazione del fatto che già in passato con il DPR 485/81, recante le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di trasporti, diverse materie erano state già trasferite nella competenza della nostra Regione, ad eccezione del trasporto ferroviario, che rappresenta pertanto il vero "*quid novi*" delle innovazioni introdotte dalla riforma. Anche con riguardo alla stessa ferrovia in gestione commissariale governativa, per la quale il sopra richiamato DPR 485/81 già prevedeva il passaggio alla Regione siciliana, interessata sotto questo profilo alla Circumetnea, tale trasferimento è stato rinviato nel tempo fino alla completa attuazione del processo di risanamento tecnico-

economico, gestionale della ferrovia tuttora in corso da parte delle FS S.p.A.

Come pure un elemento di novità della riforma è sicuramente rappresentato dal passaggio alla competenza regionale per i servizi aerei che si svolgono esclusivamente nell'ambito di una Regione e di quelli elicotteristici; mentre per i servizi di cabotaggio assicurati in regime di convenzione con lo Stato da parte delle società pubbliche del gruppo IRI, Tirrenia e Siremar, il passaggio è rinviato all'anno 2008.

La Regione, quindi, grazie alla titolarità dei vari modi di trasporto, potrà fare un uso corretto dei poteri programmatori al fine della integrazione delle reti e quindi della riduzione della congestione e dell'inquinamento. Tale unitarietà avrà riflessi non solo sotto il profilo funzionale, dal punto di vista dell'architettura dell'offerta, ma anche sotto quello finanziario, in quanto l'istituendo fondo regionale dei trasporti dovrà finanziare tutte le modalità di trasporto che assicurano la domanda di mobilità.

La programmazione regionale, inoltre, si diversifica in programmazione dei trasporti ed in quella degli investimenti; con la prima, la nostra Regione sarà impegnata a definire la redazione del PRT ed a fissare le linee guida per la pianificazione dei trasporti locali; con la seconda, invece, strettamente connessa alla prima che è di carattere funzionale, si daranno indicazioni circa gli investimenti con riferimento alle opere da realizzare ed ai mezzi da acquisire. Trattandosi di programmazione concertata tra Stato, Regioni ed Enti locali dovrà concretizzarsi in specifici accordi di programma fra i soggetti istituzionali interessati.

La crisi del TPL ha comportato e comporta ancora un incremento della mobilità con l'automobile privata, causando fenomeni di inquinamento e congestioni che hanno provocato un ulteriore scadimento della qualità del servizio offerto (basse velocità commerciali, irregolarità del servizio, etc.) con la conseguenza di accentuare il fenomeno. Senza contare poi che la riduzione dei passeggeri sul trasporto delle aziende, genera un secondo *feedback* negativo sulla evoluzione del sistema domanda-offerta relativo al trasporto pubblico locale.

Il PRT intende a questo punto voltare pagina modificando radicalmente la filosofia di fondo che ha sotteso fino ad oggi la gestione di tale settore, concepito e gestito con intenti quasi esclusivamente “sociali”, garantendo il diritto alla mobilità sia pure in condizioni precarie e sostenendo i livelli occupazionali. È necessaria una coraggiosa inversione di tendenza creando sia pure gradualmente quelle condizioni che riescano ad innescare per i servizi di trasporto pubblico locale “un circolo virtuoso” che, partendo da una maggiore efficacia ed una migliore qualità, porti ad un aumento della domanda e quindi degli introiti con conseguente diminuzione del *deficit* di esercizio.

Quest’ultimo aspetto diventa fondamentale specialmente per le municipalizzate, a causa dei loro insostenibili livelli di *deficit* gestionale raggiunti in questi ultimi tempi.

Il conseguimento di tale obiettivo sarà possibile solo attraverso una equilibrata combinazione di vari fattori e l’assunzione reciproca da parte dei soggetti istituzionali competenti, quali la Regione, Provincia e Comuni, dei rispettivi e ben precisi ruoli, compiti e responsabilità.

Un’attenzione particolare andrà sicuramente posta all’aspetto relativo al fabbisogno infrastrutturale, i mezzi e le tecnologie nel settore del TPL, tenendo presente però al riguardo che gli investimenti dovranno obbedire a logiche diverse dal passato, che tengano conto cioè del sistema nel suo complesso, secondo alcuni principi generali quali:

- progettare gli incrementi infrastrutturali partendo dai dati di domanda e dai servizi già disponibili;
- privilegiare i sistemi su ferro sfruttando al massimo l’esistente (interventi di completamento); e questo perché la qualità del servizio che influenza fortemente la qualità della domanda può essere accresciuta soltanto facendo ricorso il più possibile a sistemi di trasporto rapido collettivo, in sede protetta e a guida vincolata, quali sono le metropolitane, i passanti ferroviari, le linee tranviarie di concezione moderna le cui prestazioni si avvicinano molto a quelle di una vera metropolitana. Il trasporto in sede propria è nel futuro certamente vincente. È altresì ovvio

che a tale ossatura della rete di trasporto collettivo su scala locale andrà affiancata una rete di adduzione costituita dalle linee automobilistiche che integrandosi e non sovrapponendosi a quelle su ferro definiscano e completino il disegno organizzativo di rete;

- infine, occorre prevedere l'introduzione nel progetto complessivo di riordino di moderne e sofisticate tecnologie (informazioni in tempo reale all'utenza e all'azienda, controllo e gestione della circolazione dei mezzi, etc.).

Ma accanto all'aspetto materiale relativo alla dotazione infrastrutturale non vanno trascurati altri aspetti altrettanto fondamentali per un rilancio del settore che vanno inquadrati proprio in quell'ottica di partecipazione di tutti gli enti di governo per il buon raggiungimento dell'obiettivo e cioè in definitiva per una buona riuscita della riforma. Ci si riferisce in proposito ad una più attenta cultura dell'uso della città, vale a dire a una cultura dell'uso del territorio urbano inteso non solo come sede di attività abitative o economiche in esso insediate ma come tessuto ricco di storia e valori culturali da riscoprire e vivere nonché a una più attenta e moderna pianificazione territoriale che tenga conto degli impatti sul territorio dovuti ad esempio alla costruzione di nuovi sistemi su ferro (maggiore accessibilità, valorizzazione dei suoli e degli immobili, riqualificazione delle periferie urbane) e che preveda una localizzazione di attività generatrici e attrattrici di viaggi (centri commerciali, nuovi ospedali, etc.) in prossimità, laddove possibile, di un sistema di trasporto preferibilmente su ferro già esistente la cui fruibilità deve essere ulteriormente ampliata dalla costruzione di nuove fermate o stazioni. Quindi, in definitiva, una pianificazione integrata trasporto-territorio.

L'obiettivo di migliorare la qualità del servizio offerto, la cui carenza è causa della grave crisi del settore, e di riduzione dei costi di gestione può essere raggiunto con una apertura del mercato a criteri di effettiva concorrenza, e tutto questo comporta una serie di problemi relativi alla trasformazione del mercato stesso che coinvolge direttamente le aziende, da una situazione di tipo monopoli-

stico ad una situazione in cui siano presenti elementi di effettiva concorrenza.

Al riguardo non si possono sottacere alcuni aspetti relativi all'affidamento ed alla gestione dei servizi che hanno ricevuto una disciplina alquanto ambigua. In particolare l'art. 18, a nostro giudizio, avrebbe dovuto essere formulato in modo più chiaro indicando senza incertezze la via del mercato e della concorrenza.

Tali ambiguità, peraltro fatte presenti dalla stessa Antitrust e dalle stesse Commissioni parlamentari, richiederebbero un nuovo intervento del legislatore che facendo tesoro delle osservazioni e dei rilievi formulati dai predetti organi preveda più esplicitamente l'obbligatorietà della trasformazione in S.p.A. delle aziende speciali e dei consorzi e la scelta su base concorsuale dei gestori dei servizi, precisando ulteriormente che nelle procedure concorsuali per la scelta del gestore il meccanismo di gara sia quello ristretto ed il criterio di selezione sia quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa così come definito dal D.Lgs. 158/95.

Così come si dovrà prevedere la creazione di un soggetto terzo a livello regionale (*Authority*), autonomo sia dall'Amministrazione pubblica affidante che dall'impresa che svolge i servizi con funzioni di regolazione, monitoraggio dei servizi, controllo delle inadempienze e tutela dell'utenza.

Non va sicuramente sottovalutato fra gli elementi di evoluzione del sistema lo sviluppo della formazione di base e professionale, attesa l'importanza che riveste nel processo di decentramento e di sviluppo del settore "il fattore umano" per cui, per recuperare il *gap* formativo nel settore occorre agire su due fronti:

- quello della formazione universitaria che ancora oggi appare scarsamente orientata alla produzione di tecnici con le competenze tecniche necessarie per gestire il processo di innovazione del settore;
- quello dell'aggiornamento continuo dei tecnici operanti presso le aziende e le amministrazioni pubbliche.

Come pure un'altra problematica di non poco rilievo è la delimitazione dei cosiddetti "bacini di traffico", vale a dire la definizione dell'insieme di Comuni da aggregare, formanti il cosiddetto

bacino di traffico ovvero quell'area dove ha senso un progetto integrato dei servizi di trasporto pubblico locale, possibilmente multimodale, e tale che si origini e si esaurisca al suo interno la maggior parte degli spostamenti.

La possibile sovrapposizione di aree, ovvero la gravitazione di Comuni su diversi centri egemoni, possono infatti fare appartenere uno stesso Comune a più bacini, e quindi essere servito contemporaneamente da più aziende per diverse direttrici. Sussiste, quindi, un'oggettiva difficoltà di individuazione dei limiti territoriali del bacino e del regolatore degli stessi (Province - Comuni etc.) che potrebbe avere come soluzione adeguata quella di adottare delle apposite "Autorità di Bacino" che, a secondo dei casi, possono essere organismi tecnici delle amministrazioni locali corrispondenti al bacino stesso (Province, Comuni, capoluogo, etc.) ovvero soggetti autonomi controllati da uno o più Enti Locali ai quali potranno essere trasferite le competenze tecniche di programmazione presso le aziende.

Altro aspetto da evidenziare è rappresentato dalla netta distinzione di ruoli nella gestione del trasporto pubblico come si evince dalla lettura del testo legislativo: quello del programmatore, affidato in buona parte all'ente Regione, e quello del gestore, delegato alla responsabilità delle aziende di trasporto. Tutto ciò ha un significato se inquadrato nella prospettiva per venire in tempi più celeri possibili alla trasformazione delle aziende in società per azioni e all'affidamento del servizio attraverso un meccanismo diverso da quello attuale.

Così come va evidenziata la previsione, in tale nuovo contesto delineato, di un diverso strumento per regolare i rapporti nascenti fra Ente concedente e soggetti gestori dei servizi, che è rappresentato dal contratto di servizio pubblico; un patto cioè tra aziende ed Enti Locali che dovrebbe restituire, almeno nelle intenzioni, efficienza ed economicità al servizio, ma soprattutto dovrebbe conferire finalmente quella certezza finanziaria che è sempre mancata in tale settore. Ma il contratto di servizio ha anche un valore politico importante e quindi potrebbe rappresentare per le aziende stesse una grossa carta da giocare prima della liberalizza-

zione definitiva del mercato. In quanto se, come appare presumibile, buona parte di quelli che saranno i contenuti dei contratti di servizio potrebbero essere la base sulla quale verranno successivamente formulate le gare di appalto si ritiene indispensabile a questo punto fare acquisire da parte degli Enti locali il principio di introdurre nel contesto di tali contratti di servizio criteri di qualità, di certificazione ISO, di *customer satisfaction* che consentirebbero alle Aziende stesse di trovarsi avvantaggiate un domani nella competizione con il privato che, dal punto di vista della concorrenzialità dei costi, appare decisamente superiore.

Conclusioni.

Passando ora alla esperienza della nostra Regione, la stessa intanto si caratterizza per la mancata adozione di un P.R.T.; esistono al momento diversi studi di settore che hanno una certa organicità e che sono stati commissionati dalle varie gestioni politiche pregresse dell'Assessorato al ramo, senza però che questi riuscissero mai a pervenire a quella compiutezza tale da consentirne l'invio presso i competenti organi legislativi, per attivare l'*iter* legislativo ai fini dell'adozione del documento programmatico tra gli strumenti operativi della programmazione economica regionale.

È perfettamente inutile e sicuramente poco produttivo stare qui ancora oggi a recriminare sul passato, sul perché ancora la nostra Regione non si è dotata di un strumento programmatico quale è appunto il P.R.T.; le ragioni per cui questo Piano non ha al presente potuto vedere la luce sono intanto da ascrivere a situazioni ricorrenti di instabilità del quadro politico con crisi frequenti, quindi, dell'esecutivo regionale, ma anche ha concorso in tutto questo – diciamolo pure – una totale carenza di una vera e propria cultura del trasporto e della mobilità intesa in tutte le sue componenti, quindi globalmente considerata. Tutto questo, favorito anche dal fatto che, se si eccettuano i trasporti aerei, pur con le pecche che questo servizio presenta e che sono state sempre puntualmente denunciate da questa Amministrazione a chi di competenza, i trasporti terrestri,

intendendo per tali le infrastrutture della grande viabilità e quelli ferroviari, nella nostra Regione ancora oggi, purtroppo, scontano gli effetti di politiche miopi dei Governi nazionali passati che hanno totalmente escluso la Sicilia dai grandi investimenti e dalle grandi scelte strategiche i quali pertanto hanno trovato un limite territoriale invalicabile fino a Napoli. Questo ha fatto sì che l'unica mobilità di trasporto all'interno dell'isola accettabile rimanesse quella su gomma, la quale, nel bene e nel male, riesce a garantire condizioni di mobilità, certamente non ottimali, ma in ogni caso accettabili. Nell'immaginario collettivo, infatti, il trasporto ferroviario è considerato sinonimo di "disastro".

Chi può infatti negare che la situazione complessiva della rete ferroviaria siciliana comprese le due direttrici fondamentali della PA-ME-CT-SR, a parte qualche innovazione tecnologica costituita dall'adozione della trazione elettrica e di sistemi più evoluti in fatto di sicurezza e gestione della circolazione, risente comunque di quella che era la fisionomia dell'infrastruttura del dopoguerra, con tracciati e condizioni plano-altimetriche delle linee sfavorevoli e tali che non riescono a garantire livelli di prestazioni in linea con le esigenze moderne di mobilità dei cittadini.

E se questo discorso vale per le due linee costiere fondamentali, figuriamoci qual è la situazione in cui versano le linee della cosiddetta, secondo la nuova nomenclatura, rete regionale, ove si pensi che per andare da Palermo a Catania, ancora oggi, pur con la recente adozione della trazione elettrica occorrono, nel migliore dei casi, tre ore e quaranta minuti. Per non parlare poi del materiale rotabile impiegato che, a prescindere da casi sporadici costituiti da qualche treno di qualità, risulta obsoleto e privo addirittura di impianto di climatizzazione; parlare quindi di modernizzazione del settore in tali condizioni sembrerebbe pertanto assumere un tono provocatorio.

Senza con ciò, ovviamente, voler togliere nulla a quelli che sono i meriti intrinseci del trasporto su ferro, che certamente risulta, quando opera in condizione di grande efficienza, più sicuro, di minore impatto ambientale e nel trasporto di grandi masse con costi unitari più contenuti rispetto a quello gommato; per cui, se vera-

mente si vuole parlare in termini concreti di riequilibrio modale, non vi è dubbio che si impone con carattere di estrema urgenza un rilancio deciso di tutto il settore soprattutto nelle aree più intensamente popolate, avviando una politica di massicci investimenti ed interventi che per la loro portata e dimensione certamente trascendono le capacità finanziarie della nostra Regione, e pertanto non potranno non far carico che a livelli di governo e a responsabilità centrali.

Al riguardo sorge il legittimo sospetto che con la riforma e con le nobili intenzioni che l'hanno ispirata, lo Stato in realtà si sia voluto spogliare di un settore caratterizzato da notevoli passività addossandone i costi elevati a livello decentrato - Regioni o di Enti locali - trattenendo per sé solo la parte migliore, rappresentata dalle linee cosiddette commerciali che, in misura sia pure diversa, potranno garantire nel tempo, specie se su di esse verranno investite le risorse necessarie ad un riclassamento, potenziamento ed ammodernamento, livelli di redditività soddisfacenti.

Le esperienze passate, relative a trasferimenti di funzioni e compiti alla nostra Regione, in altri settori dell'amministrazione pubblica e, con riferimento allo stesso ambito dei trasporti, nel settore della motorizzazione civile, non ci inducono certamente all'ottimismo.

È ovvio che, negli ultimi studi portati avanti in direzione della predisposizione dell'elaborato progettuale definitivo di P.R.T., nell'apposito capitolo dedicato alla riorganizzazione del settore, con intenti puramente programmatici, sono stati recepiti i "fondamenti" di riorganizzazione tecnico-economica gestionale che poi dovranno ispirare la futura politica della nostra Regione nel comparto.

Sicuramente, infatti, la riforma del TPL, quale risulta delineata e prevista dal d.lgs. 422/97, a parte qualche ambiguità già rilevata in precedenza e la necessità di qualche indispensabile correttivo, che sarà la stessa esperienza scaturente dalla pratica applicazione della riforma stessa a suggerire, presenta molti spunti interessanti ed offre quegli strumenti innovativi per consentire un governo del

comparto in direzione di una maggiore produttività ed efficienza dei servizi.

È condivisibile, infatti, l'aver allocato le funzioni in fatto di programmazioni dei servizi a livello locale (Regione, Province e Comuni), perché è fuor di dubbio che nessuno, all'infuori dei livelli di governo locale, risulta essere un profondo conoscitore delle esigenze del proprio territorio ivi comprese, quindi, quelle della mobilità e degli spostamenti di cose e di persone anche se nel suo complesso il fenomeno trasporto va raccordato con valutazioni prettamente macro.

Esiste, con riferimento alla nostra Regione, un problema di ordine giuridico-costituzionale, in quanto in ogni caso il recepimento della riforma legislativa del settore, per le Regioni a statuto speciale, è subordinato alla preventiva emanazione delle specifiche norme di attuazione dello Statuto al fine di consentire quelle indispensabili e propedeutiche modifiche ordinamentali senza le quali non sarebbe giuridicamente possibile l'operatività all'interno dell'organizzazione amministrativa regionale dei nuovi strumenti di riorganizzazione legislativamente previsti (contratto di servizio pubblico e pubblica gara per l'affidamento dei servizi).

La nostra Regione si è già attivata in questa direzione, giocando d'anticipo sulle altre Regioni a statuto speciale e predisponendo il relativo schema normativo che è stato già esaminato dalla apposita Commissione paritetica Stato-Regione che dovrebbe esitarlo definitivamente in una prossima riunione.

Ma al di là di questi aspetti formali di tipo procedurale, che stanno per essere risolti, a nostro giudizio, il vero problema del trasporto locale non è neanche un problema di costi di gestione soltanto, per cui sarebbe troppo riduttivo concentrare l'attenzione sulla riforma limitandola soltanto all'aspetto della liberalizzazione; ma anche quello di un più efficace utilizzo delle risorse pubbliche, attraverso la attuazione di una politica di investimenti per accrescere la qualità e la rete del servizio.

È necessario che la riforma del settore diventi un'occasione favorevole per affrontare e risolvere in maniera organica il tema più generale della mobilità sostenibile al fine di ridurre inquina-

mento, caos e costi complessivi della mobilità stessa (ambientali, economici e sociali). Tenendo presente, al riguardo, che il sistema che si andrà a costruire, imperniato sull'integrazione modale, potrà funzionare solo se c'è omogeneità delle prestazioni e dei livelli di servizio di tutte le sue componenti, e principalmente di quella ferroviaria che oggi - non bisogna dimenticarlo - si trova, quantomeno nella nostra Regione, in condizioni di forte degrado e di arretratezza davvero inaccettabili che non la rendono affatto attrattiva. Ecco perché riteniamo assolutamente importante e prioritario aprire in tempi brevi un tavolo di confronto con la *Holding* FS S.p.A. e con i vertici ministeriali competenti, per una ricognizione a tutto campo di quelli che sono gli irrinunciabili fabbisogni infrastrutturali nel settore del trasporto su ferro e procedere ad una verifica di quella che è la volontà effettiva e la reale portata dell'impegno programmatico e finanziario dello Stato e della Azienda ad investire nella nostra Regione.

Ove dovessero riscontrarsi le condizioni di praticabilità, si dovrà pervenire alla stipula di un vero e proprio accordo di programma, che riteniamo indispensabile, in cui ciascuno si assuma le proprie responsabilità e in cui ci sia certezza degli investimenti concordati.

Perché oggi, nonostante si parli di contratto di programma e di integrazioni allo stesso, si indichino cifre ed interventi da realizzare, non si è riusciti, con riferimento ad alcune opere, ad avviarne i lavori, nonostante autorevoli dirigenti delle Ferrovie, in varie riunioni ed incontri avuti anche con il sottoscritto, avessero garantito la disponibilità (e, quindi, la pronta spendibilità) delle risorse necessarie. E questo è per esempio il caso della metropolitana Palermo-Carini-Punta Raisi, dove nessuno nega che ci siano in atto ostacoli derivanti dalla richiesta di varianti progettuali avanzate da alcuni Comuni, ma tuttavia non si riesce ancora oggi a comprendere come mai con i 500/600 mld., di cui più volte ci è stata assicurata la pronta disponibilità (*rectius* spendibilità), non si sia riusciti a partire per la realizzazione di tratti funzionali su cui non ci sono contenziosi o divergenze progettuali con gli Enti Locali interessati.

Al riguardo posso confermare che l'Assessore ha istituito in questi giorni un "Osservatorio Regionale dei Trasporti", un organismo di cui faranno parte i dirigenti delle strutture di ingegneria e con competenza sugli investimenti delle FS., funzionari dei competenti uffici dell'Assessorato, nonché di rappresentanti sindacali, per un attento monitoraggio degli investimenti programmati nella nostra Regione al fine di individuare le cause di ritardo nell'esecuzione dei lavori o nell'avvio degli stessi e trovare quindi, attraverso conferenze di servizi o altri strumenti, le soluzioni più adeguate per una loro rimozione.

Questo ovviamente con riguardo ai piani già approvati, mentre con riferimento agli ulteriori fabbisogni infrastrutturali di materia di concertazione che dovrà essere portata ed affrontata a quel tavolo di confronto cui si è già fatto cenno.

Così come - e con ciò credo anche di potere anticipare il pensiero dell'onorevole Assessore - avvieremo i lavori per la conclusione del necessario processo di revisione progettuale del documento programmatico di P.R.T., in modo da giungere ad una rapida definizione ed approvazione dello stesso, la cui mancanza, come già detto, ha fortemente penalizzato, e continua a farlo, la nostra Regione in termini di scarsa forza e potere contrattuale nei confronti dello Stato e degli altri enti e società nazionali competenti con riferimento ai vari aspetti della politica dei trasporti al fine di un loro riorientamento alle nostre specifiche necessità.

Conclusivamente, noi riteniamo che per un buon successo della riforma - che, si torna a ripetere, risulta essere apprezzabile e condivisibile in buona parte - è necessario, però, garantirne i presupposti fondamentali senza dei quali la stessa, come tante altre riforme del nostro Paese, è destinata ad avviarsi ad un misero fallimento; è indispensabile, cioè, che le varie articolazioni del sistema, e segnatamente quella ferroviaria che è sotto questo profilo la più carente, siano rese commensurabili le une con le altre e cioè messe nelle condizioni infrastrutturali e tecnologiche di assolvere, in modo accettabile e non penalizzante per l'utenza, alle funzioni a ciascuna assegnate, sulla base di un migliore sfruttamento delle loro

caratteristiche tecnico ed economiche. Il che, tradotto in soldoni, significa maggiori investimenti per le FS nell'Isola con riguardo alle infrastrutture di rete e agli impianti ed al materiale rotabile; significa anche completamento del programma di sviluppo della viabilità da parte dell'ANAS, nonché rinnovo del parco veicoli per quanto concerne il trasporto su gomma.

Solo in tal modo si potrà realizzare quella tanto auspicata, e sicuramente necessaria, connettività delle reti di trasporto, che poi rappresenta in buona sostanza il fulcro della rivoluzione nel settore, la quale è condizione fondamentale per potere assicurare la formazione di una struttura territoriale in cui vengano premiati i valori dell'accessibilità ai fini di una localizzazione diversa di nuove opportunità produttive nonché di una migliore diffusione dello sviluppo turistico e per superare le sconnessioni storiche esistenti delle reti urbano-territoriali presenti nella nostra Regione.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il dott. Porretto della Relazione ampia, che ha delineato un quadro complessivo della questione.

Il problema che ha posto giustamente in rilievo il dott. Porretto è che le problematiche del Trasporto Pubblico Locale devono essere viste nel contesto delle relazioni che riguardano un territorio in rapporto con altri territori. Questo vale in particolare per la Sicilia e per la sua insularità, e per la rilevanza che ha il trasporto sul fenomeno del turismo nell'Italia.

Darei ora la parola al prossimo relatore, che è il prof. Marco Ponti, professore associato di Economia dei Trasporti nell'Università di Venezia, che illustrerà il tema relativo al d.lgs. n. 422 e alle regole sulla concorrenza. Prego.